

**Beata Kucharczyk, Andrzej  
Bolewski**

---

**Międzynarodowe operacje pokojowe  
Organizacji Bezpieczeństwa i  
Współpracy w Europie. Udział Polski  
w misjach terenowych**

---

Przegląd Historyczno-Wojskowy 12 (63)/5 (238), 90-102

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

BEATA KUCHARCZYK, ANDRZEJ BOLEWSKI

## **MIĘDZYNARODOWE OPERACJE POKOJOWE ORGANIZACJI BEZPIECZEŃSTWA I WSPÓŁPRACY W EUROPIE. UDZIAŁ POLSKI W MISJACH TERENOWYCH**

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) w rozumieniu zapisów rozdziału VIII „Karty Narodów Zjednoczonych” jest uznawana za układ regionalny. Ma ona unikalny charakter, który można zdefiniować jako politycznie zinstytucjonalizowaną formę współpracy między państwami, gdyż z pozycji prawa międzynarodowego OBWE nie posiada statusu prawnego, a jej decyzje mają charakter politycznie wiążący<sup>1</sup>.

Większość decyzji, zobowiązań i środków podejmowanych przez OBWE opiera się na prawie międzynarodowym i jest sformułowanych w języku prawniczym, zgodnie z zasadami prawa traktatowego.

OBWE skupia 56 członków, w tym wszystkie państwa europejskie, a także Armenię, Azerbejdżan, Gruzję, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan oraz Kanadę i Stany Zjednoczone Ameryki. Z OBWE współpracuje również kilkanaście innych państw, jako tzw. *partners for co-operation*. Są to z Azji: Afganistan, Japonia, Korea Południowa, Mongolia i Tajlandia, a z basenu Morza Śródziemnego: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Maroko i Tunezja<sup>2</sup>.

Organizacja formalnie powstała 1 stycznia 1995 roku na bazie działającej od lat siedemdziesiątych XX wieku Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE). Decyzja o przekształceniu KBWE w OBWE została powzięta podczas szczytu w Budapeszcie w grudniu 1994 roku<sup>3</sup>.

OBWE działa w trzech wymiarach: polityczno-wojskowym, ekonomiczny i związaną z nim ochroną środowiska oraz na rzecz przestrzegania praw człowieka, wspierania systemów demokratycznych i rządów prawa, podnoszenia standardów norm i zachowań

<sup>1</sup> H. Binkowski, *Rozwój wielostronnej współpracy na rzecz bezpieczeństwa Europy*, w: *Podział odpowiedzialności za bezpieczeństwo Europy pomiędzy NATO i Unię Europejską. Materiały z sympozjum*, Warszawa 2006, s. 21–22.

<sup>2</sup> *OSCE Handbook 2007*, Wiedeń 2007, s. III.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 8.

w stosunkach międzynarodowych (tzw. wymiar ludzki). Działania podejmowane w każdym z tych obszarów są ze sobą ściśle powiązane i nawzajem się uzupełniają.

W działalności w wymiarze polityczno-wojskowym OBWE stosuje wielorakie i różnorodne narzędzia, w tym także zakłada użycie środków militarnych do rozwiązywania sytuacji konfliktowych. Aktywność OBWE jest skierowana głównie w stronę mediacji, usług dobrej woli, monitorowania implementacji postanowień pokojowych oraz wsparcia operacji pokojowych prowadzonych przez inne organizacje: ONZ, NATO i Unię Europejską.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku OBWE podjęła aktywne działania w zakresie bezpieczeństwa. Od tego czasu w wymiarze regionalnym i światowym stanowi ona ważny międzynarodowy instrument dyplomacji prewencyjnej, wczesnego ostrzegania, zapobiegania i przeciwdziałania konfliktom, budowy środków zaufania i współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa we wszystkich jego wymiarach<sup>4</sup>. Prowadząc w niewielkiej skali polityczne misje osobistych przedstawicieli urzędującego przewodniczącego, krótkoterminowe misje wyjaśniające i sprawozdawcze, misje ekspertów czy wreszcie misje w terenie (misje terenowe), OBWE w wartościowy i efektywny sposób dopełnia działania innych organizacji.

Istotne uzupełnienie i wsparcie merytoryczne misji OBWE stanowią wypracowane jeszcze w formule Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie procedury postępowania w sytuacjach kryzysowych, znane pod nazwą mechanizmu berlińskiego i wiedeńskiego<sup>5</sup>.

Mechanizm wiedeński został zdefiniowany w serii dokumentów wiedeńskich z 1990, 1992, 1994 i 1999 roku. Związany jest z budową środków zaufania, bezpieczeństwem i stabilizacją ładu wojskowego w Europie. Określa zasady konsultacji i współpracy w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza w razie użycia sił zbrojnych. Obejmuje m.in. wymianę informacji, wspólne ćwiczenia, szkolenia, seminaria, konsultacje dotyczące polityki obronnej, doktryn, planowania obronnego i budżetów<sup>6</sup>. Mechanizm wiedeński uzupełnia mechanizm berliński z 1991 roku, rozwijający zdolności KBWE/OBWE do wczesnego reagowania na sytuacje kryzysowe, w tym zagrażające pokojowi i bezpieczeństwu. Ustanawia zasady współpracy w takich przypadkach, przewidując m.in., iż zagrożone państwo może wystąpić z prośbą o spotkanie na forum organizacji przy poparciu swojego wniosku przez 12 państw. Procedura ta jest dodatkowo godna uwagi, ponieważ stanowi odstępstwo od powszechnej w KBWE – OBWE zasady podejmowania decyzji w drodze konsensusu. W 1992 roku rozszerzono tę procedurę o zasadę „consensus minus 1”, która zakłada, że w celu ochrony praw człowieka, demokracji i praworządności KBWE/OBWE może podjąć odpowiednie działania polityczne poza terytorium zainteresowanego państwa, nawet bez jego zgody, jeśli ma miejsce wyraźne, rażące i utrzymujące się naruszenie przyjętych norm i porozumień międzynarodowych. Mechanizm berliński i zasada „consensus minus 1” zostały po raz pierwszy zastosowane w reakcji na sytuację na obszarze byłej Jugosławii<sup>7</sup>.

OBWE posiada szerokie poparcie innych organizacji międzynarodowych i regionalnych, gdyż tworzy kompleksowe ramy współpracy w obszarze praw człowieka, swobód obywatelskich, pokoju i bezpieczeństwa. Z perspektywy bezpieczeństwa międzynarodowego szczególne

<sup>4</sup> R. Zięba, *Funkcjonowanie paneuropejskiego mechanizmu bezpieczeństwa KBWE/OBWE*, [www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/3-1998\\_Zieba.pdf](http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/3-1998_Zieba.pdf).

<sup>5</sup> *Umiejędźniarodowiony konflikt wewnętrzný*, red. J. Pawłowski, A. Ciupiński, Warszawa 2001, s. 53–55.

<sup>6</sup> Więcej o mechanizmie wiedeńskim i tzw. reżimie dokumentów wiedeńskich zob. *OSCE Handbook...*, s. 81–82.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 85.

znaczenie ma koncepcja uzupełniających się wzajemnie instytucji, zainicjowana na forum OBWE w 1996 roku poprzez przyjęcie na szczycie w Lizbonie deklaracji „O wspólnym i kompleksowym modelu bezpieczeństwa europejskiego w XXI wieku”<sup>8</sup>, kontynuowana na szczycie państw i rządów OBWE w Stambule w listopadzie 1999 roku w zapisach „Stambulskiej karty bezpieczeństwa europejskiego”<sup>9</sup>. Idea tak rozumianego bezpieczeństwa jest prosta: poszczególne podmioty wspierają swoje wysiłki i nawzajem się uzupełniają.

„Deklaracja lizbońska” i „Stambulska karta bezpieczeństwa europejskiego” wpisują się w pakiet podstawowych dokumentów wypracowanych przez OBWE, na których organizacja ta opiera swoją działalność w wymiarze polityczno-wojskowym.

Do pakietu tego należy zaliczyć także: „Paryską kartę nowej Europy” z 19 listopada 1990 roku<sup>10</sup>, „Dokument helsiński” z 1992 roku, „Wyzwania czasu przemian” z 10 lipca 1992 roku<sup>11</sup> oraz „Kodeks postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa” przyjęty 4 grudnia 1994 roku.

„Dokument helsiński” jest podstawą do rozwoju długoterminowych misji OBWE na obszarach objętych kryzysem lub konfliktem. Jest ważny z punktu widzenia określenia zamierów OBWE, identyfikuje bowiem dwa główne obszary działania tej organizacji w dziedzinie wspierania pokoju i bezpieczeństwa: rozwój zdolności w kierunku sprostania wymogom operacji pokojowych oraz podjęcie takich operacji w przypadku konfliktu wewnątrz lub między państwami-członkami OBWE; rozwój współpracy z innymi organizacjami.

Dzięki „Dokumentowi helsińskiemu” rozbudowano funkcję prewencyjną późniejszej OBWE oraz zasady postępowania w sytuacjach kryzysu, wprowadzając takie instrumenty, jak misje wyjaśniające (*fact-finding*) i sprawozdawcze (*rapporteur missions*) oraz operacje pokojowe<sup>12</sup>. Te ostatnie mogły być podjęte w razie zaistnienia konfliktu wewnątrz lub między państwami, w celu utrzymania pokoju i stabilności oraz poparcia bieżących wysiłków na rzecz osiągnięcia politycznego rozwiązania. Jako podstawę prawną ich podejmowania wskazano „Kartę Narodów Zjednoczonych”, zwłaszcza rozdział VIII. Zgodnie z „Dokumentem helsińskim”, działania pokojowe (...) mogą zostać podjęte między innymi w celu nadzorowania i utrzymywania zawieszenia broni, kontrolowania wycofywania wojsk, pomocy w utrzymywaniu porządku i przestrzegania prawa, dostarczania pomocy humanitarnej i medycznej oraz pomocy dla uchodźców<sup>13</sup>.

„Kodeks postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa” stanowi szczególną pozycję wśród dokumentów OBWE. Podstawowe jego zapisy opierają się na „Karcie Narodów Zjednoczonych” oraz konwencjach genewskich (z 1949 r.). „Kodeks...” ustala wiele norm i zasad postępowania państw w różnych aspektach bezpieczeństwa międzynarodowego, a jego podstawowe przesłanie dotyczy niepodzielności bezpieczeństwa oraz wyrzeczenia się groźby użycia siły i użycia siły<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> *The Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century*, [www.osce.org/mc/39539](http://www.osce.org/mc/39539).

<sup>9</sup> *Charter for European Security*, [www.osce.org/mc/39659](http://www.osce.org/mc/39659).

<sup>10</sup> *The Charter of Paris for a New Europe*, [www.osce.org/documents/html/pdfhtml/4045\\_en.pdf\\_s.html](http://www.osce.org/documents/html/pdfhtml/4045_en.pdf_s.html).

<sup>11</sup> *CSCE Helsinki Document 1992: The challenges of change*, [www.osce.org/documents/mc/39530](http://www.osce.org/documents/mc/39530).

<sup>12</sup> *OSCE Handbook...*, s. 8.

<sup>13</sup> *CSCE Helsinki Document 1992*, part. III: *Early warning, conflict prevention and crisis management (including fact-finding and rapporteur missions and CSCE peacekeeping)*, peaceful settlement of disputes, paragraf 18, s. 14.

<sup>14</sup> Cz. Marcinkowski, *Kodeks postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa. Treść. Znaczenie. Zobowiązania*, Warszawa 1996, s. 32–38.

Na szczególną uwagę zasługuje rozdział IV „Kodeksu...” zatytułowany „Wspólne instrumenty”, który traktuje o prawie państw do rozmieszczania na terytorium innego państwa swoich sił zbrojnych stosownie do porozumień osiągniętych między tymi państwami oraz zgodnie z prawem międzynarodowym.

Równie istotne znaczenie mają kolejne rozdziały „Kodeksu...”. Rozdział VI dotyczy sytuacji konfliktowych i kryzysowych. W rozdziale VII zdefiniowano rolę i miejsce sił zbrojnych w państwie demokratycznym i określono dopuszczalne przypadki ich użycia. W rozdziale VIII wskazano na wymóg użycia sił zbrojnych w czasie pokoju i w czasie wojny, według wszelkich przyjętych w prawie międzynarodowym zasad humanitarnych.

Rola OBWE w działaniach wsparcia pokoju i bezpieczeństwa była wielokrotnie omawiana na forum tej organizacji. Dotychczas nie wypracowano jednak jednolitego stanowiska. Poglądy i opinie skupiają się wokół trzech podstawowych opcji możliwego zaangażowania i roli OBWE<sup>15</sup>.

Pierwsza z nich uznaje, iż OBWE nie powinna angażować się militarnie, pozostawiając ten aspekt wsparcia pokoju innym organizacjom międzynarodowym i regionalnym oraz skoncentrować się na działaniach wspomagających w dziedzinie zapobiegania konfliktom i pomocy humanitarnej.

Opcja druga zakłada rozwinięcie przez OBWE własnych zdolności i struktur, które umożliwiłyby jej samodzielne podejmowanie, kierowanie i prowadzenie operacji pokojowych, a także udział w operacjach prowadzonych przez ONZ.

Opcja trzecia jest kompromisowa i przewiduje: angażowanie organizacji w wielofunkcyjne operacje pokojowe; organizowanie operacji pokojowych pod egidą OBWE przy wsparciu innych organizacji; prowadzenie przez OBWE operacji wojskowych, gdy organizacja osiągnie zdolności operacyjne.

Ta ostatnia opcja została zaakceptowana w „Stambulskiej karcie bezpieczeństwa europejskiego” przyjętej podczas szczytu OBWE w Stambule w listopadzie 1999 roku<sup>16</sup>. Zgodnie z nią OBWE, w zależności od uwarunkowań określonej sytuacji kryzysowej, może każdorazowo decydować w drodze konsensusu, czy odgrywać wiodącą rolę w operacji pokojowej (jeśli państwa członkowskie uznają, iż organizacja ma takie zdolności) czy też realizować mandat operacji przy wsparciu innych podmiotów.

Od strony formalnej istnieje zatem możliwość prowadzenia przez OBWE operacji z użyciem komponentów wojskowych. Od strony organizacyjnej OBWE nie ma jednak zdolności do samodzielnego wydzielenia i użycia sił wielonarodowych. Stąd w codziennej praktyce OBWE jest realizowana pierwsza z opcji, tj. podejmowanie działań wspomagających zapobieganie konfliktom i ich skutkom. Wszystkie dotychczasowe misje terenowe KBWE, a następnie OBWE stanowiły operacje różniące się od tradycyjnego rozumienia *peacekeeping*. Zgodnie z ogólnym mandatem zawartym w rozdziale III „Dokumentu helsińskiego” z 1992 roku mają one różną formułę, ale dotąd nie wystąpiły w przewidzianej w tym dokumencie formie dyslokacji wojskowych kontyngentów pokojowych. Niemniej jednak OBWE

<sup>15</sup> W. Zellner, *The Future Development of OSCE Field Missions*, w: *The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues*, Genewa 2005, s. 35–36.

<sup>16</sup> *Istanbul Charter for European Security*, [www.osce.org/documents/msc/1999/11/4050\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/msc/1999/11/4050_en.pdf); *Umieędzynarodowiony konflikt...*, s. 56–57.

posiada zdolności do tworzenia i prowadzenia własnych misji, których mandat, liczebność, struktura i zadania zależą od sytuacji w rejonach objętych konfliktem.

Misje terenowe OBWE (*OSCE field missions*) są jednym z najważniejszych i najbardziej znanych instrumentów zarządzania kryzysowego. Ponieważ ich powstanie nie zostało oparte na wcześniejszych projektach czy koncepcjach, można stwierdzić, iż OBWE podjęła tę działalność spontanicznie, w odpowiedzi na sytuację w byłej Jugosławii na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku<sup>17</sup>. Ogólne zasady prowadzenia misji terenowych przez OBWE określono znacznie później, w 1999 roku w „Stambulskiej karcie bezpieczeństwa europejskiego” (paragrafy 37–41).

Zgodnie z nimi, OBWE podejmuje misje w terenie na prośbę jednego lub kilku państw skierowaną do Rady Ministerialnej OBWE (OSCE Ministerial Council), która stanowi główne forum konsultacji politycznych. Rada wstępnie określa, jakie działania mogą zostać podjęte w danej sytuacji. Decyzja zapada w wyniku porozumienia stron (zasada konsensusu). Aby została podjęta, muszą być spełnione określone warunki. Najważniejsze z nich to: ustanowienie trwałego rozejmu lub zawieszenia broni między stronami konfliktu, podpisanie porozumień z zainteresowanymi stronami (np. w formie Memorandum of Understanding) oraz gwarancje bezpieczeństwa dla personelu misji.

Organem, w którego gestii leżą decyzje o podejmowaniu misji terenowych, jest Stała Rada (Permanent Council). Odpowiada ona za prowadzenie konsultacji politycznych i posiada uprawnienia decyzyjne<sup>18</sup>. Zgodnie z kartą stambulską (paragraf 37) Stała Rada (...) *ustanawia operacje terenowe* oraz określa ich mandat, w tym główne cele i zadania, oraz budżet. Ten sam dokument upoważnia Radę oraz przewodniczącego OBWE do określania wytycznych do danej operacji. Stała Rada sprawuje nad operacją kierownictwo polityczne i kontrolę.

Paragraf 38 karty stambulskiej określa następujące zadania misji terenowych:

- wsparcie i doradztwo w dziedzinach uzgodnionych między OBWE a państwem gospodarzem misji;
- pomoc w organizacji i monitorowaniu wyborów;
- wsparcie instytucji demokratycznych oraz pomoc w utrzymaniu lub odbudowie porządku prawnego;
- pomoc w tworzeniu warunków do negocjacji bądź realizacji innych środków w celu pokojowego rozwiązania konfliktów;
- weryfikacja i pomoc w implementacji porozumień pokojowych,
- wsparcie procesów odbudowy różnych dziedzin życia społecznego.

Operacją dowodzi szef misji (*head of mission*), jeśli operacja ma charakter cywilny, lub dowódca sił, jeśli w operacji dominuje komponent wojskowy. Wyznacza go przewodniczący OBWE (*chairman-in-Office*). Szef misji, w randze ambasadora, odpowiada za jej działalność, którą przedstawia w cyklicznych raportach (tygodniowych, miesięcznych lub dwumiesięcznych). Raporty są dodatkowo uzupełniane analizami sytuacji w rejonie misji (tzw. *background reports*) oraz meldunkami, w razie nagłych wypadków bądź incydentów. Wszystkie raporty kierowane są do Centrum Zapobiegania Konfliktom (Conflict Prevention

<sup>17</sup> V-I. Ghebali, *The OSCE Long-Term Mission Experience, 1992–2004: A Global Assessment*, „PSIO Occasional Paper” (Genewa) 2005, nr 2, s. 14–15.

<sup>18</sup> R. Zięba, *Nowa instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1998, s. 345–351; *OSCE Handbook...*, s. 30–39.

Centre, CPC), jednego z organów Sekretariatu OBWE. Centrum przekazuje Stałej Radzie raporty, które są także przekazywane do organizacji partnerskich, m.in. ONZ i Rady Europy<sup>19</sup>.

Od 2000 roku szefowie wszystkich misji terenowych OBWE zbierają się raz w roku w Wiedniu, gdzie zdają Stałej Radzie bezpośrednie sprawozdania z działalności podległych im misji. Podczas spotkania analizowane są problemy wspólne wszystkich misji prowadzonych przez OBWE.

Misje terenowe OBWE są administrowane przez Sekretariat tej organizacji z sekretarzem generalnym na czele. Sekretariat podlega przewodniczącemu OBWE i wspiera jego działania.

Państwa – członkowie OBWE uczestniczą w misjach na zasadzie dobrowolności, oferując wkład finansowy lub/i kierując do misji swój personel.

Personel misji terenowych stanowią osoby delegowane przez państwa członkowskie oraz ludność lokalna. OBWE zapewnia delegowanemu personelowi zakwaterowanie i zaopatrzenie, transport do i z rejonu mandatowego, a także wypłacaienne diety. W zależności od liczby międzynarodowego personelu, misje OBWE dzielą się na operacje małe (do 10 osób), średnie (do kilkudziesięciu osób) i duże (od 100 do 1,5–2 tys. osób).

Realizując misje terenowe, OBWE działa w poszczególnych krajach w oparciu o *Memoranda of Understanding* podpisywane między organizacją a władzami państwa-gospodarza. Dokumenty te regulują przede wszystkim kwestie przywilejów dyplomatycznych i immunitetów<sup>20</sup>.

W swoich działaniach OBWE może zwrócić się o wsparcie do innych organizacji, np. NATO lub Unii Europejskiej.

Pierwsze misje KBWE miały charakter informacyjny. Od 1991 roku były one wysyłane do państw – nowych uczestników KBWE w celu upewnienia się, że będą one w stanie wypełniać zobowiązania członkowskie. Krótkoterminowe misje w celu ustalenia faktów, misje informacyjne i misje ekspertów były także wysyłane do zbadania sytuacji regulowanych postanowieniami „ludzkiego wymiaru” KBWE lub porozumieniami o charakterze wojskowym. Urzędujący przewodniczący korzystał również z uprawnienia do wysyłania osobistych przedstawicieli w rejonu zagrożone lub objęte konfliktem (Mołdawia, Gruzja, Czeczenia) bądź sam udawał się z misjami w teren, m.in. do Sarajewa i Belgradu w czerwcu 1994 roku<sup>21</sup>.

Kolejną formą zaangażowania OBWE na rzecz zapobiegania konfliktom, rozwiązywania kryzysów i budowania pokoju są długoterminowe misje w terenie. Pierwsze długoterminowe misje terenowe zostały podjęte po szczycie w Helsinkach w 1992 roku. We wrześniu tegoż roku rozmieszczono misję w Kosowie, Sandżaku i Wojwodinie oraz w Skopje, a pod koniec 1992 roku została ustanowiona misja w Gruzji. Kolejne misje utworzono w Estonii, na Łotwie i w Mołdawii.

W XXI wiek OBWE weszła, dysponując rozwiniętą bazą instytucjonalną oraz dokumentami programowymi, czego nie miała, podejmując pierwsze misje na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Dzięki temu może teraz skuteczniej wspierać rządy państw, które zwrócą się o pomoc zarówno w wymiarze polityczno-wojskowym, jak również w wymiarze ekonomicznym i „ludzkim”.

W XXI wieku bezpieczeństwo w obszarze OBWE i bezpieczeństwo światowe zostało poddane nowym wyzwaniom i zagrożeniom, co znalazło wyraz w „Strategii OBWE na

<sup>19</sup> V-I. Ghebali, *op. cit.*, s. 17.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> R. Zięba, *Funkcjonowanie paneuropejskiego...*, s. 14.

zagrożenia bezpieczeństwa i stabilności w XXI wieku”, przyjętej przez Radę Ministerialną w 2003 roku w Maastricht<sup>22</sup>.

„Strategia...” potwierdza, że OBWE, z licznym gronem państw członkowskich i otwartym, wszechstronnym, wielowymiarowym podejściem do kwestii bezpieczeństwa, stanowi dobrze wyposażony instrument z powodzeniem mogący stawić czoła współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom.

OBWE stara się niezmiennie wzmacniać swoją rolę w umacnianiu bezpiecznego i stabilnego środowiska poprzez szeroki dialog i działania w obszarach, w których jako organizacja może być skuteczna: wczesne ostrzeganie, zarządzanie kryzysowe, działania pokonfliktowe, kontrola zbrojeń, budowa środków zaufania, wielostronna wymiana doświadczeń w zakresie współczesnych wyzwań i zagrożeń, w tym wyzwań ekonomicznych, praw człowieka i swobód obywatelskich.

Wyrazem dążeń do poszerzania dialogu był szczyt OBWE w Astanie w grudniu 2010 roku. Kirgistan był zatem pierwszym postsowieckim państwem z Azji Centralnej sprawującym przewodnictwo w OBWE (w 2010 r.). Rezultatem szczytu była deklaracja „W stronę bezpiecznego społeczeństwa”, potwierdzająca wszystkie wcześniejsze zobowiązania OBWE i wyrażająca dążenie do budowy wolnego, demokratycznego, wspólnego i niepodzielnego euroatlantyckiego i euroazjatyckiego środowiska bezpieczeństwa<sup>23</sup>.

W ostatnich latach OBWE próbuje wypracowywać nowe, jak również aktualizować wcześniejsze dokumenty programowe. Adaptacji do nowych zadań podlegają także procedury działania organizacji. Nowe „Zasady procedowania OBWE” przyjęto podczas Rady Ministerialnej w Brukseli w 2006 roku<sup>24</sup>. Dokument określa zasady uczestnictwa w OBWE, proces podejmowania decyzji i główne organy formalne i nieformalne tej organizacji oraz zasady ich działania.

Obecnie OBWE prowadzi 17 misji terenowych o różnym charakterze i zadaniach. Główne rejonry zaangażowania to Europa Południowo-Wschodnia (Bałkany – 7 misji: Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Kosowo, Macedonia i Serbia), Europa Wschodnia (2 misje: Mołdawia i Ukraina), Zakaukazie (3 misje: Armenia, Azerbejdżan i Górski Karabach) i Azja Centralna (5 misji: Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan, Uzbekistan).

## Misje terenowe w Europie Południowo-Wschodniej

### Obecność OBWE w Albanii

Misja została powołana w 1997 roku w odpowiedzi na zamieszki społeczne wywołane załamaniem piramidy finansowej i utratą przez wielu Albańczyków oszczędności. Celem misji jest wsparcie rozwoju instytucji publicznych, reform systemu prawnego i sądownictwa, pomoc w budowie zdolności do dobrego administrowania, szkolenie policji, zwłaszcza w działaniach skierowanych przeciwko handlowi ludźmi.

<sup>22</sup> *OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century*, [www.osce.org/mc/](http://www.osce.org/mc/).

<sup>23</sup> *Astana Commemorative Declaration. Towards a Security Community*, w: *OSCE Annual Report 2010*, Wiedeń 2011, s. 16.

<sup>24</sup> *OSCE Rules of Procedure*, [www.osce.org/mc/22775](http://www.osce.org/mc/22775).



### Misja w Bośni i Hercegowinie

Utworzona w 1995 roku w związku z podpisaniem i implementacją „Ramowego porozumienia pokojowego w sprawie Bośni i Hercegowiny” z 21 listopada 1995 roku z Dayton (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina). Misja wspiera inicjatywy dobrego zarządzania, zwłaszcza na poziomie samorządów. Zaangażowana jest w działania zwalczające przestępczość, usprawniające system prawny i sądowiczy. Promuje edukację mniejszości narodowych. Wspiera państwo-gospodarza w rozwoju cywilnej kontroli nad sektorem bezpieczeństwa.

### Misja w Kosowie

Jej poprzednikiem była Pierwsza Misja Długoterminowa OBWE w Kosowie, Sandzaku i Wojwodinie, ustanowiona w sierpniu 1992 i działająca do sierpnia 1993 roku, oraz Misja Weryfikacyjna w Kosowie (Kosovo Verifikation Mission), działająca od października 1998 do marca 1999 roku. Odwołując się do „Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244” z 10 czerwca 1999 roku, Stała Rada OBWE podjęła decyzję o ustanowieniu kolejnej misji OBWE w Kosowie, która podjęła działalność w czerwcu 1999 roku. Misja monitoruje działania instytucji rządowych w zakresie praw człowieka, swobód obywatelskich i dobrego rządzenia, promuje poszanowanie mniejszości narodowych oraz wspiera budowę demokratycznego i wieloetnicznego społeczeństwa.

### Misja w Czarnogórze

Została ustanowiona w czerwcu 2006 roku, krótko po ogłoszeniu przez Czarnogórę niepodległości. Jest jedną z najmłodszych misji OBWE. Wspiera proces tworzenia i funkcjonowania instytucji rządowych i samorządowych, pomaga w działaniach prawodawczych, w przygotowaniu strategii do walki z korupcją i zorganizowaną przestępczością, wspiera rozwój regionalnej współpracy z innymi krajami bałkańskimi.

### Misja w Serbii

Misja została ustanowiona w 2001 roku jako Misja OBWE w Federalnej Republice Jugosławii. W 2003 r. została przemianowana na Misję OBWE w Serbii i Czarnogórze, a po rozdzieleniu obu państw w 2006 roku działa jako Misja OBWE w Serbii. Współpracuje ona z władzami serbskimi na rzecz rozwoju instytucji demokratycznych, budowy zdolności w zakresie ochrony praw człowieka i rządów prawa. Wspiera organizację wyborów i pomaga w dialogu lokalnych politycznych liderów.

### Misja w Skopje w Macedonii

Jest najdłużej prowadzoną przez OBWE operacją w terenie. Została utworzona we wrześniu 1992 roku jako Misja Monitorująca Rozprzestrzenianie się Konflikty w Skopje (Spillover Monitor Mission to Skopje), aby zapobiegać eskalacji konfliktu w Macedonii i łagodzić stosunki narodowościowe w tym zróżnicowanym etnicznie kraju. W grudniu 2010 roku Stała Rada zdecydowała o zmianie nazwy tej operacji na Misję OBWE w Skopje. Obecnie monitoruje ona i wspiera implementację „Porozumienia ochrydzkiego” z 2001 roku. Misja ściśle współpracuje z Unią Europejską oraz NATO. Główne jej zadania to reforma systemu sądowiczego, profesjonalizacja policji i wsparcie administracji publicznej, edukacja oraz równość wszystkich obywateli wobec prawa.

### Biuro OBWE w Zagrzebiu w Chorwacji

OBWE podjęła działalność w Chorwacji w 1996 roku w odpowiedzi na dewastację tego kraju po działaniach wojennych. W 2007 roku misja OBWE została przekształcona w Biuro, którego zadania skupiają się na rozliczeniu zbrodni wojennych i monitorowaniu programów pomocy humanitarnej skierowanej przede wszystkim do ofiar wojen bałkańskich.

## Misje terenowe w Europie Wschodniej

### Misja OBWE w Mołdawii

Misja została utworzona w lutym 1993 roku. Jej głównym celem jest kompleksowe rozwiązanie konfliktu w regionie Naddniestrza, w tym wsparcie suwerenności i integralności Republiki Mołdawii. Misja doradza i pomaga w budowie zaufania między Kiszyniowem i Tyraspołem, organizując w tym celu negocjacje w formule „5+2”, czyli spotkania, konsultacje i warsztaty przedstawicieli Republiki Mołdawii i samozwańczej Republiki Naddniestrzańskiej, z udziałem Rosji, Ukrainy, OBWE, Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Wspiera wysiłki władz mołdawskich w zakresie rządów prawa, wolności mediów i zgromadzeń.

### Koordinator Projektów OBWE na Ukrainie

Zespół koordynujący projekty OBWE na Ukrainie został utworzony w czerwcu 1999 roku po zakończeniu działalności Misji OBWE na Ukrainie. Współpracuje z władzami ukraińskimi w takich dziedzinach, jak: budowa demokratycznych instytucji, umacnianie praw człowieka, walka z handlem ludźmi, promocja rozwoju ekonomicznego, edukacja w zakresie ochrony środowiska.

## Misje terenowe na południowym Kaukazie

### Biuro OBWE w Baku w Azerbejdżanie

Biuro OBWE w Baku zostało utworzone w listopadzie 1999 roku. OBWE wspiera władze azerskie w organizacji przedsięwzięć elekcyjnych i przygotowaniu nowego prawa wyborczego. Pomaga w takich dziedzinach, jak: bezpieczeństwo, reforma systemu sądowiczego, promocja podstawowych wolności obywatelskich, dobre zarządzanie, działania antykorupcyjne, regionalna współpraca gospodarcza, równouprawnienie płci.

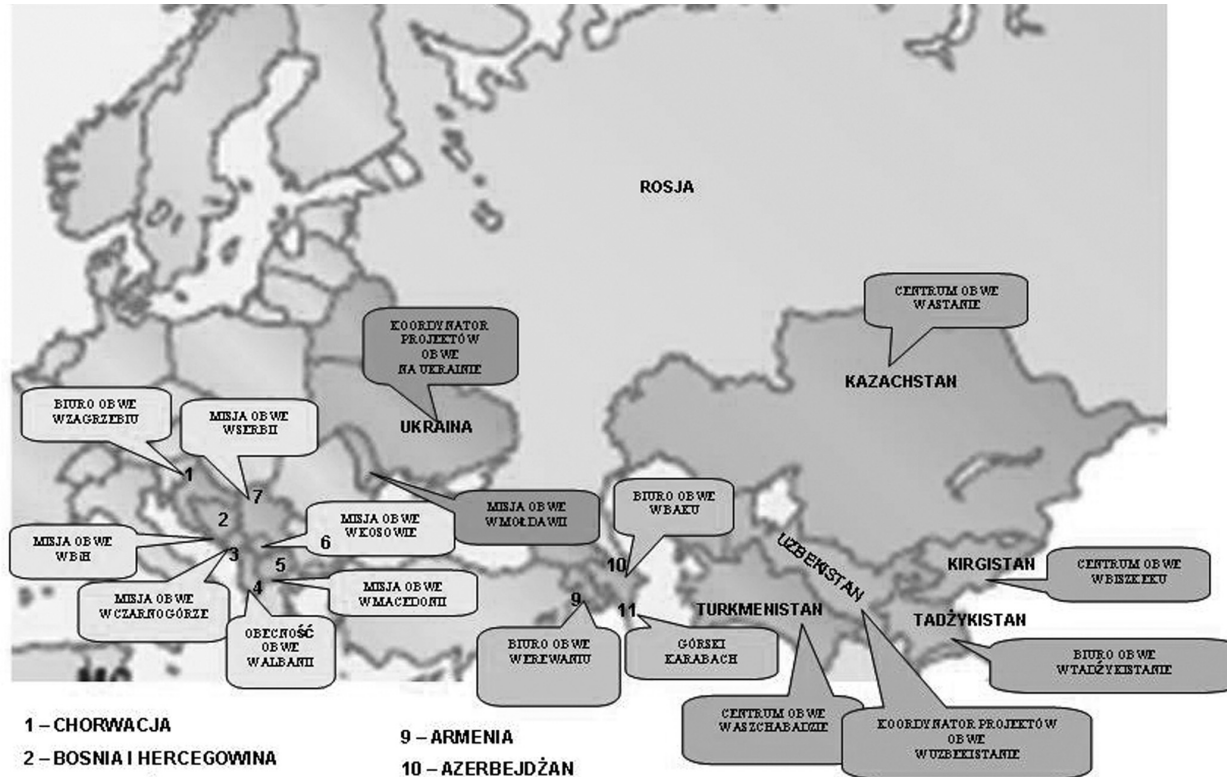
### Biuro OBWE w Erewaniu w Armenii

Utworzone w czerwcu 1999 roku. Wspiera władze armeńskie we wszystkich trzech wymiarach działalności OBWE, w szczególności w dziedzinie praktyk dobrego rządzenia, reformy policji i walki z handlem ludźmi.

### Osobisty Przedstawiciel Przewodniczącego OBWE ds. konfliktu wokół Górskiego Karabachu

Jego zadaniem jest wsparcie wszelkich działań prowadzących do porozumienia między stronami konfliktu: Azerbejdżanem a Górskim Karabachem i Armenią. Podłożem konfliktu jest dążenie Górskiego Karabachu, nominalnie stanowiącego część Azerbejdżanu, do uzyskania suwerenności, w czym wspiera go Armenia.

## MISJE TERENOWE OBWE



- 1 – CHORWACJA
- 2 – BOSNIA I HERCEGOWINA
- 3 – CZARNOGÓRA
- 4 – ALBANIA
- 5 – MACEDONIA
- 6 – KOSOWO
- 7 – SERBIA
- 8 – MOLDAWIA

- 9 – ARMENIA
- 10 – AZERBEJDŻAN
- 11 – GÓRSKI KARABACH

Opracowano na podstawie OSCE Annual Report..., s. 36–58, 63–73.

## Misje terenowe w Azji Centralnej

### Centrum OBWE w Aszchabadzie w Turkmenistanie

Centrum rozpoczęło działalność w styczniu 1999 roku. Prowadzi działania wspierające w zakresie reform systemu prawnego, rozwoju wolnych mediów, wzmocnienia ochrony granic, promocji praw człowieka, racjonalnego rozwoju kraju, w tym rozwoju transportu i właściwego wykorzystania zasobów wodnych.

### Centrum OBWE w Astanie w Kazachstanie

OBWE podjęło działania w Kazachstanie w styczniu 1999 roku. Centrum współpracuje z władzami Kazachstanu w zakresie reform politycznych, ochrony granic, ochrony zasobów wodnych, transportu, przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości i migracjom ludności, w zakresie promocji wolności obywatelskich i praw człowieka.

### Centrum OBWE w Biszkeku w Kirgistanie

Podobnie jak wszystkie centra OBWE, także Centrum w Baku rozpoczęło działalność w styczniu 1999 roku. Znaczącym wydarzeniem w jego pracach był przewrót w Kirgistanie w kwietniu 2010 roku i obalenie prezydenta K. Bakijewa. Obecnie, we współpracy z ONZ i UE, próbuje wspomóc kraj w stabilizacji sytuacji wewnętrznej.

### Biuro OBWE w Tadżykistanie

OBWE rozpoczęła działalność w Tadżykistanie w czerwcu 1994 roku, otwierając misję tym kraju. W październiku 2002 roku misję zastąpiło Centrum OBWE w Duszanbe, w czerwcu 2008 roku Centrum przemianowano na Biuro OBWE, którego siedzibą jest Duszanbe. Biuro skupia się głównie na wymiarze polityczno-wojskowym i działaniach wspierających bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne kraju. Ponadto podejmuje liczne inicjatywy w dwóch pozostałych wymiarach: ekonomicznym (działania prośrodowiskowe, ochrona zasobów naturalnych, głównie wody, bezpieczeństwo energetyczne) i w wymiarze ludzkim.

### Koordinator Projektów OBWE w Uzbekistanie

Koordinator Projektów OBWE rozpoczął działalność w 2006 roku. Niemniej jednak organizacja działa w Uzbekistanie znacznie dłużej, bo od 1995 roku, kiedy to ustanowiono Biuro Łącznikowe OBWE w Azji Centralnej, a w 2000 roku – Centrum OBWE w Taszkencie. Koordynator realizuje inicjatywy w zakresie: rozwoju społeczeństwa demokratycznego, dobrego zarządzania, reform systemu prawnego, wsparcia rozwoju gospodarczego oraz ochrony środowiska i zasobów naturalnych.

## Udział Polski w misjach terenowych

Szeroki zakres zadań inicjowanych i prowadzonych przez misje terenowe OBWE najlepiej odzwierciedla zaangażowanie tej organizacji w każdym z trzech zdefiniowanych przez nią wymiarów i pokazuje jak w praktyce jest realizowana idea kompleksowego podejścia do spraw bezpieczeństwa.

Aktywnym uczestnikiem działań OBWE od lat pozostaje Polska. Omawiając uczestnictwo naszego kraju w OBWE w kontekście misji terenowych należy wskazać, iż zakres polskiego zaangażowania zmieniał się na przestrzeni lat.

W początkowym okresie w misjach terenowych uczestniczyli eksperci wojskowi realizujący zadania obserwatorów wojskowych. Obecnie do misji OBWE kierowani są głównie eksperci cywilni.

W latach 1991–2007 skierowano do 9 misji terenowych OBWE 47 polskich obserwatorów wojskowych.

Pierwszą z nich była misja w byłej Jugosławii w latach 1991–1994 (4 obserwatorów). W 1992 roku Polacy włączyli się także w działalność misji OBWE w Gruzji (do 2008 r., 20 obserwatorów) oraz misji w Górnym Karabachu (w 1992 r. – 1 obserwator).

Kolejne misje z udziałem polskich obserwatorów wojskowych to: misja OBWE na Łotwie (w latach 1996–1999, 3 obserwatorów), w Chorwacji (w latach 1996–2000, 5 obserwatorów), w Bośni i Hercegowinie (w latach 1998–1999, 2 obserwatorów), w Macedonii (w latach 1997–2002, 5 obserwatorów), w Kosowie (w roku 1998, 4 obserwatorów) oraz w Mołdawii (w latach 2003–2007, 3 obserwatorów).

Obecnie w misjach terenowych OBWE pracuje 9 Polaków – ekspertów cywilnych. Uczestniczą oni w misjach OBWE w Kosowie (5 ekspertów), Czarnogórze (1), Erewaniu (1), Mołdawii (1) i Biszkeku (1).

Wśród szefów misji OBWE Polska ma dwóch przedstawicieli: ambasadora Andrzeja Kasprzyka, pełniącego funkcję Osobistego Przedstawiciela Przewodniczącego OBWE ds. konfliktu wokół Górnego Karabachu, oraz Waldemara Figaja, który jest zastępcą szefa misji OBWE w Czarnogórze. Ambasador Andrzej Kasprzyk pełni funkcję od stycznia 1997 roku. Ścisłe współpracuje z Grupą Mińską OBWE, której celem jest znalezienie politycznego rozwiązania konfliktu w Górnym Karabachu.

W działaniach OBWE w misjach terenowych działali także polscy dyplomaci. W latach 1992–1993 Osobistym Przedstawicielem Przewodniczącego KBWE ds. politycznego rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu był późniejszy minister spraw zagranicznych prof. Adam Daniel Rotfeld. Wynikiem jego pracy było przyjęcie końcowego raportu, dającego podstawy do pokojowego rozstrzygnięcia konfliktu.

Dyrektorem Centrum Zapobiegania Konfliktom jest obecnie ambasador Adam Kobieracki, od lat związany z OBWE. W latach 1997–2000 był ambasadorem w Stałym Przedstawicielstwie RP w Wiedniu, a w 1998 roku przewodniczył Stałej Radzie OBWE.

W pracach OBWE w zakresie misji terenowych aktywną i znaczącą rolę odgrywali od początku jej działalności i obecnie dyplomaci cywilni i wojskowi Misji Rzeczypospolitej Polskiej przy OBWE w Wiedniu. Misja RP przedstawiała na forum OBWE wiele polskich propozycji i inicjatyw związanych z tworzeniem i prowadzeniem misji terenowych. W skład personelu Misji RP wchodziło dwóch, a obecnie jeden przedstawiciel Ministerstwa Obrony Narodowej.

\* \* \*

Konkludując, otwartość i kompleksowe podejście OBWE do kwestii współpracy i bezpieczeństwa międzynarodowego sprawia, że organizacja jest znaczącym i docenianym podmiotem środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego.

Jej niezaprzeczalnym walorem jest liczna grupa współpracujących państw i wieloaspektowy zakres działania, obejmujący trzy wzajemnie uzupełniające się wymiary: polityczno-wojskowy, ekonomiczny i ludzki. OBWE podejmuje szeroki wachlarz zadań, a jej misje terenowe mają znaczący udział w budowie bezpiecznego i demokratycznego środowiska międzynarodowego.

## SUMMARY

### **Beata Kucharczyk, Andrzej Bolewski, International Peacekeeping Operations of the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). The Polish Participation in Field Missions**

An article deals with selected aspects of the OSCE activities in promoting international peace and security, i.e. the field missions of this organization.

It discusses in terms of a synthetic nature and scope of the OSCE operations, also in the historical dimension.

Starting from the OSCE procedures in crisis situations, including threats of peace and security, in the article there was pointed out the documents which form the basis of the organization in the political and military dimension, particularly in the conduct of field missions.

Subsequently, there were presented general principles of conduct by the OSCE field missions and there were characterized the missions that the organization currently operates. In the final part of this article the authors discussed the Polish participation in the OSCE field missions. They presented the involvement of Polish military and civilian experts in areas of conflict, as well as the activity of the Polish diplomacy, the military, in the work of the OSCE in Vienna.

## РЕЗЮМЕ

### **Беата Кухарчик, Анжей Болевски, Международные миротворческие операции Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Участие Польши в территориальных миссиях**

В статье идёт речь о избранных аспектах деятельности ОБСЕ в сфере поддержки мира и международной безопасности.

В ней рассказывается о характере и сфере деятельности ОБСЕ, также с исторической перспективы.

В статье рассматриваются процедуры ОБСЕ по вопросу кризисных ситуаций, в том числе связанных с угрозой для мира и безопасности. Представлены документы, которые являются основанием к предпринятию военно-политических шагов, особенно в сфере проведения территориальных миссий.

В следующей части статьи представлены основные принципы проведения территориальных миссий ОБСЕ и охарактеризованы миссии, которые организация осуществляет в данное время. В завершении авторы обсуждают участие Польши в территориальных миссиях ОБСЕ. Представлено участие польских гражданских и военных экспертов в конфликтных регионах, а также активность польской дипломатии, в том числе военной, в работах ОБСЕ в Вене.